

UCHWAŁA NR XV/301/25
RADY MIEJSKIEJ WROCŁAWIA
z dnia 20 marca 2025 r.

**w sprawie rozpatrzenia petycji w sprawie uchylecia uchwał nr III/28/24 oraz III/25/24
Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry na terenie Wrocławia**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Miejska Wrocławia uchwala, co następuje:

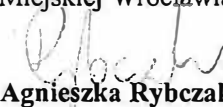
§ 1. 1. Nie uwzględnia się petycji grupy Mieszkańców Wrocławia z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie uchylecia uchwał nr III/28/24 oraz III/25/24 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry na terenie Wrocławia, pozytywnie opiniujących lokalizację kasyna gry przy ul. Menniczej 24 we Wrocławiu.

2. Uzasadnienie rozstrzygnięcia zawarte zostało w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miejskiej Wrocławia do zawiadomienia Wnoszących petycję o sposobie rozpatrzenia petycji przez Radę.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady
Miejskiej Wrocławia



Agnieszka Rybczak

Załącznik
do uchwały nr XV/301/25
Rady Miejskiej Wrocławia
z dnia 20 marca 2025 r.

W dniu 10 lutego 2025 r. grupa 67 mieszkańców Wrocławia (dalej: „podmiot wnoszący”) wniosła do Rady Miejskiej Wrocławia pismo zatytułowane petycją. Jako osobę reprezentującą wskazano W dniach 12 i 17 marca 2025 r. podmiot wnoszący złożył pisma przekazujące listy z dodatkowymi podpisami osób popierających petycję (w sumie 49 stron).

Petycja zawiera żądanie uchylenia określonych uchwał Rady Miejskiej Wrocławia dotyczących lokalizacji kasyna gry przy ul. Menniczej 24 we Wrocławiu, tj.:

- uchwały nr III/25/24 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry na terenie Wrocławia (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia z 2024 r. poz. 148);
- uchwały nr III/28/24 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry na terenie Wrocławia (Biuletyn Urzędowy Rady Miejskiej Wrocławia z 2024 r. poz. 151).

Podmiot wnoszący wskazał, że zaopiniowana pozytywnie lokalizacja kasyna znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie Szkoły Podstawowej nr 63 im. A. Jasińskiej przy ul. Menniczej 21-23 i może niekorzystnie wpływać na uczniów tej jednostki systemu oświaty.

Artykuł 35 pkt 15 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 227; dalej: Ustawa) stanowi, że przedłożenie pozytywnej opinii rady gminy o lokalizacji kasyna gry jest jednym z wymogów formalnych wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry. Koncesja jest aktem indywidualno-konkretnym, który jest skierowany do zindywidualizowanego adresata w określonych okolicznościach. Jest aktem stosowania prawa, decyzją administracyjną o szczególnej nazwie.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.05.2021 r. (sygn. II GSK 929/18) wskazano, że „nie istnieje podstawa materialnoprawna dla podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie lokalizacji ośrodka gier. Uchwały takie są podejmowane na podstawie przepisów, których bezpośrednim adresatem jest podmiot zainteresowany uzyskaniem koncesji na prowadzenie kasyna gry albo jej zmianę (...) (J. Korczak, A. Ostapski, *Opinia w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, ST 2010/3/str. 58 – 73; wyroki NSA: z 14 czerwca 2013 r. o sygn. akt II GSK 2242/11 i z 2 października 2014 r. o sygn. akt II GSK 925/13)”.

Z treści cytowanego wyroku można wyprowadzić wniosek, że wydanie opinii nie jest działaniem władczym administracji, które polega na stanowieniu norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Opinia nie zawiera przepisów prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania organu, które je ustanowiły. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 02.10.2024 r. (sygn. II GSK 925/13) gdzie uznano, że „uchwała w tej sprawie organu gminy nie jest uniwersalną wypowiedzią rady gminy na rzecz lokalizowania kasyna w oznaczonym miejscu na terenie gminy. (...) Nie jest przepisem prawa miejscowego, ale jest stanowiskiem rady gminy w sprawie konkretnego wniosku o udzielenie koncesji. Opinia rady gminy jest związana z konkretnym postępowaniem i podmiotem ubiegającym się o koncesję. Taki pogląd znajduje oparcie w wykładni przepisów regulujących koncesjonowanie działalności kasyn i znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (zob. wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2013 r. o sygn. akt II GSK 2242/11).

Wydanie opinii jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Opinia ma formę uchwały. Jest wydawana na wniosek podmiotu ubiegającego się o koncesję na prowadzenie kasyna gry (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30.11.2017 r., sygn. III SA/Gl 847/17). „Wydanie opinii to nie akt stanowienia przepisów prawa miejscowego, czy sprawowania władztwa planistycznego; jest to natomiast akt o charakterze indywidualno – konkretnym, zawiera bowiem stanowisko gminy w sprawie konkretnego wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie kasyna gry, wydawane na podstawie przepisów, których bezpośrednim adresatem jest podmiot zainteresowany uzyskaniem koncesji albo jej zmianą i objęte zakresem właściwości rady gminy stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.05.2021 r., sygn. II GSK 929/18).

Powołane wyżej orzecznictwo podkreśla ścisły związek uchwał z sytuacją prawną indywidualnego podmiotu administrowanego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, iż procedura, którą kończy uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego (rady gminy) w formie opinii do wniosku podmiotu o lokalizację kasyna gry, prowadzona jest w oparciu o ustawę o grach hazardowych, a jej zainicjowanie należy wyłącznie do podmiotu ubiegającego się o wydanie koncesji na prowadzenie kasyna gry. Cały natomiast proces uchwałodawczy niejako „konsumuje” podjęcie uchwały przez radę gminy w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry, w tym konkretnym przypadku na terenie Wrocławia, przy ul. Menniczej 24. Przepisy Ustawy nie przewidują możliwości podejmowania takich uchwał z własnej inicjatywy rady gminy (z urzędu). *A contrario*, można wysnuć wniosek, iż raz podjęta uchwała (opinia) wiąże nie tylko podmiot występujący o wydanie opinii, ale także podmiot koncesyjny (ministra właściwego ds. finansów publicznych; art. 32 ust. 1 ustawy o grach hazardowych), jak również podmiot wydający ową opinię. W tym konkretnym przypadku Radę Miejską Wrocławia.

Przepisy ustawy o grach hazardowych nie przewidują trybu uchylenia ani zmiany uchwały o wyrażeniu opinii w przedmiocie lokalizacji kasyna gry. Nie określają one również dopuszczalności ponownego podjęcia uchwały bez uprzedniej inicjatywy podmiotu ubiegającego się o udzielenie koncesji. A ze względu na tryb oraz sposób wszczęcia postępowania, którego finalnym rozstrzygnięciem jest uchwała o lokalizacji kasyna gry, dyskusyjnym jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym zmiana lub uchylenie podjętej uchwały może nastąpić w każdych warunkach przez podmiot, który uprzednie rozstrzygnięcie (uchwałę) w tym zakresie wydał. Stanowisko powyższe wynika pośrednio z zasady trwałości decyzji administracyjnych (choć w tym przypadku, co należy podkreślić, mamy do czynienia z uchwałą, a nie decyzją administracyjną), ale nadto przy uwzględnieniu zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Uwzględniając wyrażoną wyżej zasadę, Rada Miejska Wrocławia nie widzi podstaw do zmiany uchwały w sprawie wydania opinii o lokalizacji kasyna gry przy uwzględnieniu ścieżki legislacyjnej przyjętej w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach, „przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji”. O ile zatem Rada Miejska Wrocławia przyjmie założenie, że opinia ma bezpośredni związek ze sprawą indywidualno-konkretną, zmiana uchwały w tym zakresie z pozytywnej na negatywną i odwrotnie, nie jest możliwa zdaniem Rady Miejskiej z urzędu (bez wniosku podmiotu ubiegającego się o wydanie koncesji na prowadzenie kasyna gry), ani też w trybie ustawy o petycjach.

Istotny jest fakt, że Rada Miejska Wrocławia dysponowała w dacie opiniowania lokalizacji kasyna gry przy ul. Menniczej 24 wiedzą o bliskim sąsiedztwie owej lokalizacji Szkoły Podstawowej nr 63, co prowadzi do wniosku, iż stan faktyczny z daty podjęcia uchwały (opinii) nie uległ zmianie, przynajmniej w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe Rada Miejska Wrocławia uznała, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie.

Rada Miejska postanawia jak w § 1 niniejszej uchwały.